

SEGUNDA SECCIÓN  
SISTEMA POLÍTICO MEXICANO  
Y CRECIMIENTO DEL CRIMEN ORGANIZADO



## DROGAS ILEGALIZADAS, ORGANIZACIONES CRIMINALES, MILITARES Y CAMBIO POLÍTICO

LUIS ASTORGA\*

### INTRODUCCIÓN

Las prohibiciones del opio, sus derivados y la cocaína en EU (1914), y de la marihuana y la adormidera en México (1920 y 1926, respectivamente), fueron la causa del surgimiento del campo transfronterizo del circuito económico de las drogas ilegalizadas. Las decisiones de los respectivos gobiernos crearon el mercado negro de esas mercancías y a los agentes sociales de ese negocio. En México, desde los tiempos de la Revolución, ya había ejemplos que mostraban la subordinación de ese campo en formación al de la política. Esa situación continuó durante varias décadas en el Estado posrevolucionario dominado por el partido de Estado (PNR-PRM-PRI). Los traficantes, como agentes sociales centrales del negocio, fueron simultáneamente contenidos, extorsionados, controlados y protegidos por el aparato político y de seguridad del Estado, y a la vez marginados del poder político. El desmantelamiento en los años ochenta del aparato político-policíaco creado en 1947 (la Dirección Federal de Seguridad-DFS), y más tarde el proceso de democratización y la reconfiguración del poder político en el país, junto con la diversificación y el crecimiento del mercado de las drogas ilegalizadas en el mundo, particularmente en EU, provocó un cambio en la relación de subordinación y las organizaciones de traficantes empezaron a adquirir una mayor autonomía relativa respecto del poder político. Como resultado de esa combinación de factores surgieron condiciones de posibilidad para el crecimiento del mercado interno de las drogas, la violencia entre las organizaciones criminales y de éstas contra policías, militares y sociedad civil. En ausencia de una política de seguridad de Estado y la situación desastrosa de

\* Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.

cientos de corporaciones policíacas corruptas, desorganizadas y mal preparadas, además de un débil sistema de procuración de justicia, y altos niveles de pobreza, desempleo y desigualdad que no han sido solucionados, el gobierno federal, desde la administración Zedillo (1994-2000) hasta la del presidente Peña (2012-2018), se ha apoyado cada vez con más fuerza y de manera desesperada en los militares para tratar de controlar los asuntos relacionados con las sustancias psicoactivas ilegalizadas y las organizaciones criminales que negocian con ellas, y que han incluido otros delitos entre sus actividades. México pasó de la seguridad autoritaria en la época de la hegemonía del partido de Estado, a la inseguridad en una transición democrática accidentada y sin rumbo claro.

Una evaluación de la producción, del tráfico y consumo de drogas ilegalizadas en México desde que se aprobaron las primeras leyes prohibicionistas en el país, en los años 20 del siglo XX, muestra que las políticas puestas en marcha para intentar reducir los niveles de esas actividades no han tenido éxito. El gobierno mexicano ha aprobado leyes acordes con sus necesidades internas y con los lineamientos establecidos por la ONU y EU en esos temas; cuenta con las instituciones encargadas de la vigilancia y la aplicación de esas leyes; ha establecido mecanismos de cooperación judicial con otros Estados; ha capturado y encarcelado a miles de traficantes, a algunos los ha extraditado; ha destruido una gran cantidad de plantíos ilícitos; ha decomisado e incinerado miles de toneladas de distintas drogas; les ha quitado miles de armas cada vez más potentes a los delincuentes, aeronaves, vehículos terrestres y marítimos, millones de dólares; ha utilizado a decenas de miles de policías y militares contra las organizaciones de traficantes. En resumen, ha tratado de ser un alumno ejemplar, pero la estrategia esencialmente punitiva no ha logrado los resultados esperados. Las instituciones policíacas federales, estatales y municipales muestran todavía debilidades y fragilidad, unas más que otras, ante la expansión de la corrupción que parece incontenible. Las instituciones de seguridad de los distintos niveles de gobierno se han deteriorado por los efectos corruptores del dinero de los traficantes y de los perpetradores de otros delitos contemplados en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada de 1996 (LFDO), la falta de preparación y profesionalización de sus agentes, la ausencia de una ética de servicio a la ciudadanía, y la ineficacia e irresponsabilidad política de partidos y gobernantes pasados y presentes que no han sabido solucionar esos problemas.

Este texto retoma partes de investigaciones anteriores y en proceso publicadas o por publicarse en libros y artículos en México y otros países. Muestra de manera resumida las políticas seguidas por diferentes gobiernos mexicanos desde los años setenta del siglo XX en asuntos de drogas, y posteriormente en el ámbito más amplio de la delincuencia organizada, contextualiza la

participación creciente de las fuerzas armadas en función de estrategias de seguridad hemisférica y nacional de EU, de los cambios políticos en México a partir de los años ochenta, y de la manera en que los gobiernos mexicanos han asumido y puesto en práctica una determinada visión sobre la seguridad en el país.

#### NIXON, LA “GUERRA CONTRA LAS DROGAS” Y LA “OPERACIÓN CÓNDOR”<sup>1</sup>

En agosto de 1969 se realizó el histórico festival de Woodstock en EU donde hubo rock, sexo libre y drogas ilegalizadas en abundancia. El 21 de septiembre del mismo año, el gobierno del presidente Nixon puso en marcha medidas estrictas de control en la frontera con México que tenían como objetivo anunciado evitar la introducción de fármacos ilícitos a territorio estadounidense. Daba inicio la llamada “Operación Intercepción”. Fue una decisión unilateral, desesperada, de presión política sobre México ante la fuerte y aparentemente inesperada demanda de drogas en el mercado estadounidense, la rápida y eficaz respuesta de los productores mexicanos y de otros países, la evidente incapacidad de los gobiernos de México y EU para controlar la parte del negocio que afectaba con mayor fuerza a cada uno de ellos, y una falta de visión y de voluntad para la autocrítica y para modificar la lógica prohibicionista de la política sobre las drogas ilegalizadas.

El 10 de octubre de 1969, el *New York Times* publicó un editorial, reproducido ampliamente en la prensa mexicana, donde calificaba la “Operación Intercepción” como una “torpeza política mayúscula”. El 12 de octubre, otro editorial del periódico neoyorkino anunció el final de la “Operación Intercepción”. Dijo que había sido un “fiasco total” y que no debía permitirse que volviera a suceder. El *Houston Chronicle* señaló que el operativo había terminado no sin antes haber ganado EU los “objetivos ocultos”, a saber, haber forzado a México a emplear medidas más duras contra el tráfico de drogas.

El operativo de la discordia sería reemplazado posteriormente por la “Operación Cooperación”, cuya primera reunión estaba programada para llevarse a cabo el 27 de octubre de 1969 en la Ciudad de México. En la agenda aprobada para la discusión se incluían temas como la eliminación de las fuentes de drogas en ambos países por cada uno de los gobiernos; el uso de “dispositivos sensibles a control remoto” y herbicidas; la eliminación del “crimen organizado”; evitar la introducción y el tránsito de cocaína, heroína

<sup>1</sup> Véase Luis Astorga, *Drogas sin fronteras*, México, Grijalbo, 2003, pp. 346-351; Luis Astorga, *El siglo de las drogas*, México, Plaza y Janés, pp. 113-119.

y drogas peligrosas en ambos países; reforzar la represión en la franja fronteriza; la revisión de los tratados de extradición existentes y la creación de un “mecanismo permanente” de consulta y cooperación entre los dos países, entre otros. El tráfico de drogas se había convertido en uno de los puntos principales de la agenda política de EU en sus relaciones con México. El tema nunca dejó de estar presente desde la segunda década del siglo XX, pero jamás había alcanzado el nivel de importancia que se le empezó a dar a raíz de la “Operación Intercepción”. Fue el prelude de la política que Nixon bautizaría como “guerra contra las drogas”.

EU señaló que la primera vez que tuvo conocimiento de la participación de las fuerzas armadas mexicanas en la destrucción de cultivos ilegales fue en la campaña contra la adormidera en Sonora en 1938. Su papel era de coadyuvantes del poder civil en esas labores y así permanecería durante varias décadas. La situación cambió en los años setenta. El 21 de febrero de 1975, el titular de la PGR, Pedro Ojeda Paullada, se reunió en Culiacán con los gobernadores de Sinaloa, Alfonso G. Calderón; de Durango, Héctor Mayagoitia Domínguez; el representante del gobierno de Chihuahua, coronel Roberto G. Martínez; los comandantes de zonas militares y los procuradores de las tres entidades. Allí declaró: “Ha llegado el momento de crear voluntad nacional para combatir al narcotráfico”. El gobernador Calderón se lamentó de que Sinaloa tuviera el estigma de ser uno de los mayores productores de “estupeficientes” y la “triste fama” de ocupar el segundo lugar en el país en cuanto a delincuencia.

El secretario de Gobernación, Mario Moya Palencia, asistió al primer informe de gobierno de Calderón y declaró que Sinaloa tenía entre sus muros a un Caballo de Troya: “la mafia de productores y traficantes de estupeficientes, con armas, poder, dinero y carencia total de escrúpulos”. Ejemplos de algunos de los encabezados de la prensa de la época: “Culiacán, un rastro humano”, “Sinaloa en poder de mafias de maleantes”, “Sigue Culiacán siendo un rastro humano”.

A mediados de enero de 1977 dio inicio oficialmente “la más gigantesca batida contra el tráfico de drogas que se haya realizado en México, con la participación de diez mil soldados”. La medida se denominó “Operación Cóndor”. Al mando de ella se encontraban el general José Hernández Toledo, por parte del ejército, y Carlos Aguilar Garza por la PGR. El militar pronosticó el “fin al narcotráfico” el mes de mayo y señaló que en la sierra había suficiente armamento para “una revolución chiquita”. Por su parte, el gobernador Calderón afirmó: “Se quitará de encima una lacra social que veníamos padeciendo y que por negligencia fue creciendo”. Mencionó que quienes “rallaban” la amapola eran mujeres y niños, y que eran estadounidenses quie-

nes financiaban las siembras. Pidió la investigación de cuentas bancarias de traficantes y su confiscación.

Uno de los primeros resultados visibles del operativo militar fue el éxodo masivo de campesinos serranos hacia las ciudades, que en ese entonces no se caracterizaba como “desplazamiento forzado”. El presidente municipal de Badiraguato, Ignacio Landell Esquerro, declaró, sin prueba alguna como es costumbre entre los políticos, que aproximadamente el treinta por ciento de los habitantes del municipio dependía del negocio ilícito. La policía empezaba también a resentir los primeros efectos: a principios de marzo de 1977, Alfredo Reyes Curiel, subjefe de la policía judicial de Sinaloa desde hacía siete meses, muere acribillado con 20 impactos de R-15, AK-47 y escopeta calibre 12 de doble cero, en pleno día en las calles de una colonia residencial de Culiacán. A finales del mismo mes es asesinado —a pocos metros de donde cayó el Mayor Ramón Virrueta Cruz, jefe de la policía judicial de Sinaloa, en 1969—, con R-15 y cuernos de chivo el mayor Gustavo Sámano, asesor militar de la “Operación Cóndor” y ex inspector de policía de Los Mochis, Mazatlán y Guaymas.

En la Ciudad de México, el gobernador de Sinaloa y el presidente municipal de Culiacán declararon: “el narcotráfico ha sido abatido en su totalidad”. El segundo agregó que los traficantes eran “particularmente ignorantes y derrochadores” y que eran fácilmente reconocibles por su “forma de vestir, de caminar”. Días después un editorial del periódico *Noroeste*, titulado “Fin del narcotráfico por decreto”, señaló que pudiera ser que el “narcotráfico” estuviera muerto [...] “pero de risa”.

En una entrevista periodística concedida en enero de 1978, el ex gobernador de Sinaloa, Leopoldo Sánchez Celis, director de la Comisión Coordinadora de Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal, al hablar sobre su administración, señaló: “Paramos el pistolero y paramos el narcotráfico. ¿Por qué? Porque operó el principio de autoridad del Estado y el gobierno no requirió del ejército para nada”. El mensaje no podía ser más claro. Interrogado sobre si tenía malas relaciones con el gobernador Calderón dijo que no y agregó: “Más bien, no tengo ninguna relación con el señor gobernador”.

Después de la muerte del mayor Virrueta en 1969, los asesinatos de jefes policiacos en Sinaloa se convierten en algo “normal”. Lo que nunca queda claro es si fueron causados por su honestidad o por su corrupción y doble juego. Pero el crimen que ocupó mayor espacio fue el del periodista del *Noroeste*, Roberto Martínez Montenegro, originario de Tepic. Una madrugada de febrero de 1978 fue encontrado agonizante en la colonia Popular de Culiacán con impactos de calibre 45 y R-15. Había escrito una serie de siete artículos sobre el tráfico de drogas en Sinaloa en abril de 1977, en la cresta de la “Operación Cóndor”. Entre sus colegas se dijo que sus denuncias habían

sido tomadas en cuenta por autoridades federales; que no era exagerado afirmar que su trabajo había contribuido a que el gobierno federal se decidiera a actuar contra el narcotráfico; que había contribuido a la aprehensión de Alejandro Valenzuela Chávez, ex jefe de la judicial de Sinaloa en el gobierno de Alfredo Valdés Montoya, y detenido con 750 kg de marihuana en Ahome. Entre quienes podrían haber tenido motivos para silenciario fueron mencionados desde funcionarios hasta “miembros de la mafia”. Francisco Ortiz Pinchetti, de la revista *Proceso*, se refirió a él como “periodista al que se involucró en el narcotráfico”.

El periodista asesinado mencionaba en sus artículos que respecto al tráfico de drogas existía una “silenciosa complicidad de la sociedad sinaloense”. Además de ser “uno de los principales centros productores de marihuana y heroína”, Sinaloa figuraba también como “corredor permanente” de la cocaína. Desde su punto de vista, había manipulación y presiones a los reporteros para que escribieran las versiones de los traficantes. En cuanto a la historia, dijo que los chinos habían empezado la extracción de opio para autoconsumo en los años treinta. La producción a gran escala se habría dado a partir de 1944, gracias a estadounidenses, chinos, ingleses y mexicanos, “algunos del sector oficial”. En Culiacán, la goma de opio “era llevada a pesar con frecuencia a las grandes tiendas comerciales de abarrotes que estaban instaladas cerca del mercado principal”. A partir de 1953 habrían ingresado grandes capitales a Sinaloa y se habría creado una “casta de intocables”, influyentes y con poder de corromper a la justicia. Señalaba la canalización de las grandes fortunas hacia la creación de negocios honestos y el cuidado que ponían los traficantes en proyectar una buena imagen social, filantrópica. Los artículos de Martínez Montenegro eran una mezcla de la historia oficial sobre los orígenes y desarrollo del tráfico de drogas y versiones del mismo asunto que han circulado desde hace tiempo en las pláticas de los sinaloenses. Los artículos no descubrían nada que personas más o menos enteradas no supieran o hubieran escuchado en el trabajo, la escuela, el café o en pláticas familiares. Ni nada por lo que un traficante lector de periódicos pudiera haberse preocupado o sentido en peligro. La novedad fue que esa recopilación de observaciones, historias no documentadas, datos oficiales, recuerdos y mitos recurrentes de algunos se publicó en el momento coyuntural de la “Operación Cóndor”, lo cual le dio una proyección nacional e internacional.

A mediados de 1978, el gobernador Calderón repitió otra de las versiones socorridas sobre la historia del tráfico de drogas en la entidad: que había comenzado “inocentemente” hacía 35 años con algunos fumaderos de opio instalados por orientales provenientes de Baja California y Sonora, hecho ante el cual la sociedad y las autoridades se habían mostrado indiferentes. En su



versión histórica, o la del periodista que así la interpretó, se empezó a combatir a los traficantes cuando los hijos de los ricos y de algunos funcionarios se aficionaron a las drogas. Agregó que gracias a la “Operación Cóndor”, en Sinaloa había ya un clima de tranquilidad y las familias habían vuelto a hacer una vida social normal.

El lado oscuro de las medidas oficiales contra las drogas y los traficantes empezó a hacerse público y a conocerse mejor. Las declaraciones iniciales sobre la no intención de utilizar defoliantes químicos antiecológicos aparecieron como mentiras evidentes. Al advertir sobre las características y el grado de peligrosidad de los productos utilizados, paraquat (Gramoxone) y otros probados en Vietnam, el doctor Luis Cañedo, jefe de investigación clínica del Hospital del Niño-DIF, señaló algo que era igualmente preocupante: “aquí en México tenemos una comunidad científica que no se pronuncia al respecto”.

Pero eso no era sino una mínima parte del costo social del operativo militar. Organizaciones civiles como el Colegio de Abogados Eustaquio Buelna de Culiacán, presidido en ese entonces por Carlos Morán Cortez, con base en una encuesta realizada entre 457 de 1 300 presos por delitos contra la salud en la cárcel de Culiacán, presentaron sus conclusiones al ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ernesto Aguilar Álvarez, y a Amnistía Internacional. Denunciaron las torturas como método de investigación de la PJJ y el Ejército: golpes, toques eléctricos, quemaduras, violación, introducción de bebidas gaseosas en las fosas nasales. Señalaron a quien encabezaba la “Operación Cóndor” por parte de la PGR, Carlos Aguilar Garza, quien sería detenido años después con seis kilos de heroína y cocaína en Tamaulipas en 1984; luego en Texas en 1989 acusado de ser traficante y entregado a judiciales federales mexicanos, y finalmente sería asesinado en Tamaulipas en 1993. También al agente del Ministerio Público Federal, Pablo Hernández Garza, y al comandante de la PJJ, Jaime Alcalá García. Aguilar y Hernández fueron removidos en mayo de 1978 y enviados a Tijuana. Según declaraciones del secretario de la Defensa Nacional, general Félix Galván López, en 1979 el cultivo y tráfico de drogas se había reducido ya en un 85 o 90%. Seguramente en su imaginación. Lo que menos preocupaba eran las estadísticas del costo social.

La “Operación Cóndor” en México (1975-1978), fue el primer ensayo en el continente americano de una estrategia antidrogas operada principalmente por militares. Luego le seguiría Colombia con la “Operación Fulminante” (1978-1980), centrada en la destrucción de cultivos de marihuana en la Guajira, en la administración del presidente Julio César Turbay Ayala (1978-1982), quien declaró que la economía de la droga significaba “una amenaza para la seguridad nacional”. En 1989, el presidente Bush anuncia la “Inicia-

tiva Andina” para destruir el suministro de cocaína en los países productores (Perú, Bolivia y Colombia). Un plan de poco más de dos mil millones de dólares en cinco años. Una parte para ayuda económica y casi la mitad para apoyo militar y policiaco.<sup>2</sup> Posteriormente, a partir del año 2000, vendría el “Plan Colombia”. Versiones suavizadas y adaptadas a México empezaría a cobrar forma en la segunda parte de la administración Zedillo, y en la de Fox con el plan “México Seguro”, hasta derivar en medidas más duras y desesperadas, aunque no necesariamente más eficaces, como los “Operativos Conjuntos” en varias partes del país, y la Iniciativa Mérida en la administración del presidente Calderón. En todas esas estrategias las fuerzas armadas, las locales y las de EU, han jugado y juegan un papel central. No hay razón para pensar que la estrategia estadounidense adoptada por países productores de plantas ilegalizadas vaya a cambiar en el corto plazo, ni que éstos estén dispuestos a ignorarla, actuar por su cuenta y con una lógica distinta; o más improbable, que esos países constituyan un frente común y hagan algo cualitativamente diferente y de manera soberana.

#### TRÁFICO DE DROGAS ILEGALES Y SEGURIDAD NACIONAL

En 1991, el director de la DEA, Robert C. Bonner, afirmó, en referencia a la concepción del tráfico de drogas como amenaza a la seguridad nacional en la administración de Carlos Salinas (1988-1994), que era la primera vez que el gobierno mexicano adoptaba una posición semejante. En realidad, fue el presidente anterior, Miguel de la Madrid (1982-1988), quien retomó inmediatamente la tesis en ese sentido instituida por Ronald Reagan en 1986 (National Security Decision Directive 221). A pesar de ese reconocimiento discursivo, sus implicaciones lógicas no se llevaron hasta sus últimas consecuencias en esa administración. Tampoco en la siguiente. Salinas explicó sus razones:<sup>3</sup>

Mi gobierno se opuso a que el ejército mexicano efectuara investigaciones y combatiera a las bandas de narcotraficantes. Era innecesario otorgarle responsabilidades que en un país de leyes competen a las policías especializadas. Además no podía soslayarse el riesgo de que los traficantes intentaran corromper a miembros del ejército, institución fundamental para la salva-

<sup>2</sup> Véase WOLA, *¿Peligro inminente? Las FFAA. de Estados Unidos y la guerra contra las drogas*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, CEI, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales U.N., 1993, pp. 29-36.

<sup>3</sup> Véase Carlos Salinas de Gortari, *México: un paso difícil a la modernidad*, Barcelona, Plaza y Janés, 2000, pp. 349-370.

guarda de cualquier país. Por eso el combate al tráfico de drogas se le asignó específicamente a la Policía Judicial Federal.

Para él, la complicidad de “algunos miembros” de la PJJF con los traficantes generó inseguridad y “convirtió al tráfico de estupefacientes en un peligro para la vida democrática del país”. Señaló que en su administración fueron capturados traficantes importantes como Miguel Ángel Félix Gallardo, Francisco Rafael Arellano Félix, Joaquín Guzmán Loera, y Humberto García Ábrego, entre otros. Agregó que también se había iniciado “la depuración de la nomenklatura” en la PJJF. Mencionó especialmente al comandante Guillermo González Calderoni, quien había huido a EU y contra el cual había órdenes de aprehensión y extradición. Citó al titular de la PGR en un momento de su administración, Jorge Carpizo, quien afirmó que González Calderoni había recibido protección de agentes de la DEA para evitar ser extraditado. Para Salinas, esos vínculos entre agentes mexicanos coludidos con traficantes y agentes estadounidenses a los cuales les “prestaban servicios” a cambio de inmunidad por actos ilícitos cometidos en México, significaban obstáculos “en contra del propósito de castigar a los violadores de derechos humanos en México y en contra de la tarea de combatir a los verdaderos protectores de los capos de la droga”.

Salinas señaló las características de lo que para él era la “nomenklatura” a la mexicana y los enemigos a los que se había enfrentado la reforma impulsada por él:

En México la nomenklatura está conformada por una red de actores políticos y sociales surgida en los años treinta del siglo XX, al crearse la estructura corporativa del PRI; esa red se consolidó en los años cuarenta a partir de la estrategia de sustitución de importaciones y el llamado pacto de la Habana. Se estructuró así una alianza entre los populistas del Estado y los agentes de control político en los sindicatos, el campo y las burocracias. Los integrantes de esa nomenklatura eran políticos profesionales y experimentados, con gran poder económico y capacidad de control. Con miembros y aliados en los cuerpos de policía, la nomenklatura mexicana construyó relaciones y bases de apoyo importantes a lo largo y lo ancho del país. Estableció una concepción única y excluyente de la Revolución mexicana y la asumió como propia y para su beneficio [...] el verdadero enemigo de la reforma impulsada a partir del ideario del liberalismo social fue la nomenklatura del PRI y del gobierno.<sup>4</sup>

En otras palabras, un grupo político cohesionado y poderoso, del cual se autoexcluyó como uno de sus miembros, dentro del propio partido que lo

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. XVIII.

llevó al poder. Otros hablaban de la pugna entre “dinosaurios”, parecidos a la “nomenklatura” descrita por Salinas, y “tecnócratas”, entre los cuales ubicaban al propio Salinas. En realidad, la línea divisoria era muy tenue y podían encontrarse alianzas estratégicas identificadas con ambos grupos como las de las familias Hank y Salinas, mezcla de generaciones políticas poderosas del partido de Estado.

La corrupción en la PGR, particularmente en la PJF, la atribuyó a unos cuantos comandantes poderosos, como si éstos no hubieran adquirido su fortaleza gracias a sus nexos privilegiados con gente del campo político, más fuerte que ellos, aunque habría que deducirlo con base en la definición de la “nomenklatura”. Como si hubiesen gozado de una autonomía absoluta en un régimen autoritario con predominio del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes. Como si hubiesen desarrollado una capacidad especial para mandar-se solos en ese contexto. ¿Cómo, a pesar del poder atribuido a sus enemigos “nomenklaturistas”, pudo él navegar dentro de la alta burocracia política y llegar a la presidencia de México? Es un misterio que no explica. Tal vez esos personajes hicieron mal su cálculo, no se dieron cuenta a quién apoyaban, o él logró engañarlos para realizar sus objetivos. Salinas no consideró necesario exponer a los militares a las mismas posibilidades de corrupción favorecidas y aprovechadas desde una posición de poder por comandantes de la PJF. Olvidó decir que el propio Calderoni fue uno de los principales operadores de su gobierno para la captura de varios jefes importantes del tráfico de drogas. ¿Acató órdenes presidenciales o actuó por su cuenta? ¿Operó con el mismo grado de “autonomía” que De la Madrid le atribuyó a José Antonio Zorrilla, ex director de la DFS? Además, Calderoni señaló que había hecho espionaje político contra el PAN en Nuevo León a petición de Raúl Salinas, el llamado hermano “incómodo” del presidente, quien fue encarcelado y sentenciado a 27 años de cárcel por el asesinato de su ex cuñado cuando éste era dirigente del PRI. Años después saldría libre.

El temor a la corrupción de los militares y su idea de México como un país de leyes donde las policías especializadas podían hacer el trabajo requerido en asuntos de tráfico de drogas, significa que Salinas pensaba que el gobierno que él dirigía era capaz de controlar el fenómeno sin necesidad de emplear medidas extremas, o que el fenómeno no era tan grave en términos de gobernabilidad como podría haber hecho pensar la retórica de la seguridad nacional y las notas de los medios nacionales y extranjeros acerca del tráfico y los traficantes de drogas, a pesar de ciertos comandantes miembros de la “nomenklatura mexicana”. Los traficantes tenían ciertamente poder, pero la fuerza del Estado era muy superior, parecía sugerir. Las instituciones civiles existentes, a pesar de sus fallas y limitaciones, y la coadyuvancia de las

fuerzas armadas en la destrucción de cultivos ilícitos, eran, según Salinas, suficientes.

En 1995 se da un mayor acercamiento entre los ejércitos de EU y México para cooperar en programas de entrenamiento de soldados mexicanos en la lucha contrainsurgente y antidrogas.<sup>5</sup> El mismo año se inicia un plan piloto de combate a las drogas en Chihuahua con participación central de militares y posteriormente se nombra a militares con licencia para hacerse cargo de los principales puestos operativos de esa medida en el territorio nacional. La estrategia no tardó mucho en mostrar sus debilidades. A pocas semanas de haber sido nombrado a la cabeza del Instituto Nacional de Combate a las Drogas (INCD), el general Jesús Gutiérrez Rebollo, es detenido a principios de 1997 acusado de proteger a la organización de Amado Carrillo.<sup>6</sup> A su vez, el general señaló que el titular de la Defensa Nacional estaba informado del trabajo de inteligencia que realizaba, para lo cual tenía informantes entre los traficantes, y agregó que el suegro del presidente Zedillo tenía relaciones con traficantes, en particular con los hermanos Amezcua.<sup>7</sup> El caso Gutiérrez Rebollo ha sido utilizado frecuentemente por los gobiernos mexicano y estadounidense como ejemplo de “penetración” de los traficantes en las estructuras del Estado a través de la corrupción. Pero, ¿cómo se puede “penetrar” una estructura de donde surgió el propio campo del tráfico de drogas, una estructura de poder de la que se es parte en posición subordinada políticamente?

Diciembre de 1996 es la fecha de ingreso registrada por la PGR de un grupo de militares conocidos posteriormente como los “Zetas” a las Bases de Intercepción Terrestre de la Fiscalía Especializada en Atención de Delitos contra la Salud (FEADS). Dependían de la Coordinación de Operaciones de dicha institución, dirigida por militares. Fueron enviados a Tamaulipas y a finales de 1999 y principios del 2000 desertaron varios de ellos. El titular de la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (UEDO), José Luis Santiago Vasconcelos, afirmó que el grupo de los “Zetas” estaba conformado por alrededor de 40 ex militares, entre tenientes, subtenientes y ex

<sup>5</sup> Véase Carlos Fazio, *El tercer vínculo. De la teoría del caos a la teoría de la militarización*, México, Joaquín Mortiz, 1996.

<sup>6</sup> Véase Luis Astorga, «Drug trafficking in Mexico: a first general assessment», MOST-UNESCO, Discussion Paper núm. 36, 1999, pp. 25-27.

<sup>7</sup> Véase Marta Anaya, «¿Por qué tanta saña... Por qué me odia tanto? Preguntaba Gutiérrez Rebollo», *Excélsior*, 1/III/97; Andrés Oppenheimer, «Jailed general: Mexican elite tied to drug trade», *Miami Herald*, 8/VII/97; Andrés Oppenheimer, «Is Mexican a con man or “political prisoner”?», *Miami Herald*, 13/VII/97; Gustavo Castillo, «Compareció Gutiérrez Rebollo; descalifica la justicia militar sus declaraciones», *La Jornada*, 19/IX/97; Alvaro Delgado y María Scherer, «Versión de la hija del general preso: Una discusión con el secretario de la Defensa llevó a Gutiérrez Rebollo a Almolo-ya», *Proceso*, núm. 1083, 3/VIII/97.

GAFES, que habían pasado a formar parte de la organización dirigida por Osiel Cárdenas (“Golfo” o “Tamaulipas”). Destacó que nunca se había visto la participación de un grupo tan grande en ninguna otra organización de traficantes. Fallaron los controles internos, dijo Vasconcelos. Pero la falla no era menor, pues una de las razones para justificar la participación directa de los militares en asuntos antidrogas era su menor nivel de corrupción, gracias, entre otros factores, a sus mejores controles internos. Los “Zetas”, una organización criminal escindida de la del “Golfo” alrededor de 2010, crecieron y se expandieron rápidamente. En su “Estrategia para el combate del crimen organizado transnacional”, anunciada en julio de 2011, el gobierno de EU señaló a esa organización como uno de los grupos prioritarios de su lista.

Osiel Cárdenas se distinguió de otros líderes del tráfico de drogas por varias razones: introdujo el paramilitarismo en ese campo, escaló el nivel de las confrontaciones con las instituciones del Estado, fue proclive a las acciones clientelistas de amplia cobertura mediática, como el regalo de juguetes a los niños o comida a damnificados, se interesó más en los medios de comunicación que sus homólogos y los utilizó cuando lo creyó conveniente, le preocupaba su imagen en los mismos. Era como si coexistieran en él, el empresario de la ilegalidad, el guerrero y el populista.

La participación militar creciente en la lucha antidrogas ha implicado el reforzamiento del poder de fuego de los traficantes al incluir en sus filas a desertores militares de los grupos de elite. En otras palabras, el Estado mexicano ha formado a quienes se han convertido en sicarios con preparación militar y ha creado las condiciones de posibilidad para el surgimiento del paramilitarismo vinculado al tráfico de drogas. Ha contribuido a potenciar la lógica represiva sin fin de la política antidrogas vigente.

Entre las primeras medidas propuestas por el nuevo presidente electo el 2 de julio de 2000, Vicente Fox (PAN), y su equipo de transición en cuestiones de seguridad y justicia fueron mencionadas las siguientes: no considerar el tráfico de drogas como un asunto de seguridad nacional, sino pública; retirar a los militares de la lucha antidrogas; desaparecer la PGR y en su lugar crear la Fiscalía General de la Nación y la Secretaría de Seguridad y Servicios a la Justicia; y concentrar a las policías e instituciones de inteligencia en esta secretaría y quitarle el control a la Secretaría de Gobernación de las corporaciones policiacas que dependen de ella.<sup>8</sup> Hay que recordar que con-

<sup>8</sup> Véase Jorge Alejandro Medellín, «El narco es sólo un problema policiaco», *El Universal*, 25 de julio de 2000; Daniel Lizárraga, «Buscan unificar policía y limpiarla de corruptos», *Reforma*, 25 de julio de 2000; Pablo César Carrillo, «Detallan propuesta foxista en seguridad», *Reforma*, 31 de julio de 2000; Reuters, «Fox to Pull Mexican Military Out of Drug Fight», 31 de julio de 2000; The Associated Press, «Fox Wants To Overhaul Mexico's Cops», 31 de julio de 2000;

siderar el tráfico de drogas como amenaza para la seguridad nacional fue una orden oficial firmada por el presidente Reagan en 1986 (National Security Decision Directive 221)<sup>9</sup> que autorizó al Departamento de la Defensa a involucrarse en una gran variedad de actividades antidroga, especialmente en la frontera México-EU. El presidente De la Madrid fue el primero en aceptar la tesis reaganiana como propia.

El equipo de transición realizó una ruptura discursiva con las tesis defendidas por EU y los tres gobiernos anteriores al del presidente electo Vicente Fox. A eso se agregó también la oposición de éste al mecanismo anual de certificación unilateral. Además, se mostró la intención de transformar y reorganizar las instituciones de seguridad, históricamente fieles al presidente, al partido de Estado, y a sus propios grupos internos de poder, pero no al país. Instituciones con una posición más partidista y mafiosa que institucional. Los retos eran modificar cualitativamente las instituciones de seguridad y justicia existentes, asegurar su autonomía respecto del Poder Ejecutivo, asegurar la institucionalidad de su personal, evitar las fuerzas centrífugas y la feudalización del poder, y lograr que el gobierno de EU respetara la soberanía de México para definir su propia visión acerca de la política antidrogas.

La posición manifestada por los representantes del equipo de transición del presidente electo acerca del retiro de los militares de la lucha antidrogas cambió luego de una reunión privada con Barry McCaffrey en la sede de la embajada de EU en México, en el viaje que el “zar” antidrogas hizo al país la segunda semana de agosto de 2000 para asistir a una reunión del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN), creado por los gobiernos de ambos países en 1996. El cambio de posición mostró en pocos días el límite de la autonomía del gobierno mexicano en la política antidrogas. El proceso de participación militar creciente en ese terreno y en el de las principales instituciones de seguridad, similar al esquema que el gobierno de EU ha apoyado en otros países de América Latina, ganó la partida. Ya en funciones, el presidente Fox nombró a un militar a la cabeza de la PGR, y éste a su vez designó a otros oficiales del Ejército para dirigir posiciones clave de poder en esa estructura. No se puso fecha para el retiro eventual de los militares.

En el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), las mismas razones de “seguridad nacional” lo llevaron a optar por una intervención creciente de las fuerzas armadas en aquellas tareas que Salinas y De la Madrid no les habían

---

Mayra Nidia Aguirre, «Planea Fox un FBI y desmilitarizar policía», *El Universal*, 1 de agosto de 2000; Jesús Aranda, «Fox, por desmilitarizar los cuerpos policiacos, dicen Reyes y Molina», *La Jornada*, 01 de agosto de 2000.

<sup>9</sup> Véase <<http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-221.htm>>.

atribuido. Después, el primer gobierno de la alternancia, electo el 2 de julio de 2000, el del presidente Vicente Fox, luego de 71 años de dominio del partido de Estado, inclinó la balanza hacia las fuerzas armadas, inducido por el gobierno de EU, y le otorgó facultades para intervenir en todos los aspectos de la lucha antidrogas. Por primera vez en la historia de México un general fue nombrado como titular de la PGR. La administración de Fox invocó también razones de “seguridad nacional”. Todos esos gobiernos han considerado que el tráfico de drogas es una de las amenazas a la seguridad nacional. Lo que ha variado es la percepción de cada uno de ellos acerca de su capacidad para ejercer un cierto tipo de control, de contención, del fenómeno mediante la utilización de las instituciones de seguridad y procuración de justicia que les ha tocado administrar. Esas percepciones y las evaluaciones que han hecho de dichas instituciones, además de la posición de EU al respecto, han derivado en decisiones que han implicado una participación progresiva de las fuerzas armadas en asuntos de drogas. Cada uno de esos gobiernos ha reaccionado en términos de lo que ha percibido como urgencias sexenales en función de lo que ha heredado, pero ninguno se inclinó por una visión de Estado, por un plan urgente y transexenal de creación de instituciones de seguridad y procuración de justicia civiles, en el que el empleo de las fuerzas armadas en dichas actividades fuera la excepción, el último recurso, y no algo que parece haberse convertido en la regla sin plazo conocido para dar marcha atrás.

En una de sus primeras declaraciones como consejero presidencial de Seguridad Nacional —figura creada el 8 de enero de 2001<sup>10</sup>—, durante una conferencia en el ITAM, Adolfo Aguilar Zinser declaró, sin entrar en detalles, que estaba “aterrado” por las condiciones en que el gobierno de Vicente Fox había recibido la PGR. Señaló que la institución estaba “totalmente desarticulada, diezmada y desmoralizada” y que la estrategia antidrogas de México obedecía “a los intereses de EU y no necesariamente a los nuestros”. Y en cuanto a la seguridad nacional, afirmó que en los hechos se había reducido “al mantenimiento del régimen político”.<sup>11</sup> Años antes, como senador por el Partido Verde Ecologista, se refirió al combate a la corrupción y a la necesidad de acabar con lo que denominó “los cárteles del tráfico de influencias” —algo formalmente similar a la “nomenklatura” según la definición de Salinas— dentro de las estructuras del Estado, originados por los arreglos internos realizados durante setenta años. Y agregó: “Acabar con la impunidad es la única posibilidad de quitarle el control del Estado a esas bandas

<sup>10</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 8 de enero de 2001.

<sup>11</sup> Jorge Carrasco, “Aterradora situación de PGR, aseguran”, *Reforma*, 19 de enero de 2001.



cada día más vinculadas entre sí y cada día más vinculadas a la nueva generación de bandas: la de los traficantes de drogas. Juntas, esas dos bandas paralizan toda capacidad de transformación política del país”. Como ejemplo de esas bandas de influyentes señaló al “Grupo Estado de México”, del cual Carlos Hank González era uno de sus principales miembros, según ejemplificó. Para el senador Aguilar, esos grupos defendían la impunidad.<sup>12</sup> Ya como consejero de seguridad nacional y coordinador del Gabinete de Orden y Respeto —formado por los representantes de las secretarías de Gobernación, Defensa, Marina, Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República y los órganos de inteligencia del Estado—, e interrogado acerca de la presunta penetración de los intereses de los traficantes de drogas en la esfera política, señaló que esa penetración no tenía objetivos políticos concretos ni ocupaba espacios políticos. Más bien, dijo, se manifiesta como complicidad con algunos órganos administrativos y de procuración de justicia. La situación más grave, indicó, se presenta en los “aparatos de seguridad pública”. Pero no sólo allí, según él mismo el CISEN había “pervertido” su función y había sido utilizado como instrumento para la preservación del régimen priísta.<sup>13</sup>

Como senador, Aguilar no abundó más en los nexos entre grupos de la elite política gobernante y las principales organizaciones del tráfico de drogas. Señaló una cercanía cada vez mayor entre ellos y les adjudicó poderes similares para impedir transformaciones políticas. En realidad, como ya lo he mostrado en otros trabajos, el tráfico de drogas estuvo desde sus inicios supeditado al poder político. No hubo un acercamiento paulatino y más evidente en los últimos años, sino una dependencia histórica. Lo que se vio más claramente a partir de 1985 después del asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, y del piloto mexicano Alfredo Zavala, y la desaparición de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), no fue una mayor “penetración”, sino una mayor autonomía relativa de las poderosas organizaciones de traficantes respecto del poder político. Como parte de la estructura de poder pero en posición dominada, los traficantes siempre fueron mantenidos al margen de la participación política, de allí que su presunta capacidad para impedir transformaciones en ese campo haya sido sólo una opinión sin fundamento. Quienes realmente tenían entonces el poder para impedir tales cambios eran efectivamente esos grupos que el varias

<sup>12</sup> Ciro Gómez Leyva, “Inadmisible, que la transición sirva a las cúpulas: A. Zínser”, *El Universal*, 9 de abril de 1997.

<sup>13</sup> Renato Dávalos, “Estado vulnerable por la penetración del narco: Aguilar Zínser”, *Excelsior*, 22 de enero de 2001.

veces funcionario público Adolfo Aguilar Zínser designaba como “cárteles del tráfico de influencias”.

Ya como consejero de seguridad nacional su diagnóstico fue más acertado, al señalar quién decidía realmente la política antidrogas de México: EU; y al señalar la utilización del CISEN, heredero de la DFS, para apoyar los intereses del partido de Estado y su clase gobernante. Pero ya no mencionó a los principales grupos de poder priístas en sus vínculos con los traficantes de drogas, lo cual significaba percibir a estos últimos como grupos autónomos desde su origen y explicar su influencia en los aparatos de seguridad sólo por su poder de vida y muerte, económico y su capacidad para corromper.

La alternancia en el poder, la voluntad del gobierno de Fox de una mayor cooperación con autoridades de EU en asuntos relacionados con la delincuencia organizada, y una actitud más receptiva a esos cambios de parte de autoridades estadounidenses, fueron algunos elementos que influyeron para que el Senado de EU planteara la posibilidad de suspender de manera provisional en 2001 el proceso de certificación anual. El consejero Aguilar declaró que el senador Joseph Biden le había confiado esa posibilidad. El senador Jesse Helms también estaba contento por la actitud del nuevo gobierno mexicano.<sup>14</sup> En septiembre de 2002 la Cámara de Representantes y el Senado de EU aprobaron la suspensión permanente del proceso de certificación, entre elogios a la lucha antidrogas del gobierno mexicano.<sup>15</sup>

Sin nexos conocidos públicamente con las organizaciones de traficantes más fuertes, el nuevo equipo de gobierno de Fox, contrariamente a los frecuentes escándalos, sospechas y casos probados de funcionarios de gobiernos priístas con el campo del tráfico de drogas, tuvo una buena acogida en los círculos políticos de EU y generó una actitud de confianza. Además, Fox decidió poner la PGR y sus principales instancias operativas encargada del combate a las drogas en manos de un militar. Y de hecho, como se vería en su gobierno, la SEDENA tendría un papel más directo en la puesta en práctica de la estrategia antidrogas. Tanto, que dará la impresión fundada de una supeditación de la PGR a la SEDENA y no una mera coadyuvancia de la segunda con la primera, tal y como se había establecido legalmente desde 1947. La estrategia del gobierno de Fox mostraba así una mayor coincidencia, o integración, con la política de EU en asuntos de drogas, de ahí un mayor acercamiento y una mejor colaboración con las instituciones encargadas de esos temas en EU y Colombia.

<sup>14</sup> “‘Es muy probable’ que EU suspenda la certificación antidrogas a México: Aguilar Zínser”, *Proceso*, 22 de abril de 2001.

<sup>15</sup> José Carreño, “Suspende Capitolio certificación antinarco”, *El Universal*, 26 de septiembre de 2002; Maribel González, “Eliminan en EU la certificación”, *Reforma*, 27 de septiembre de 2002.

## RECONFIGURACIÓN POLÍTICA Y CRIMINAL

Las transformaciones del campo político desde los años ochenta del siglo XX en México han implicado a su vez modificaciones en sus nexos con el campo del tráfico de drogas y de las relaciones de poder dentro de éste. Pero también ha cambiado el tipo de vínculos de ambos campos con las corporaciones coactivas encargadas de hacer cumplir la ley —mediaciones estructurales entre los dos campos en la época de partido de Estado—, de vigilar, castigar, extorsionar y proteger a traficantes y organizaciones. El poder político fragmentado, la ausencia de una visión y una política compartida por todas las fuerzas políticas en asuntos de seguridad, en suma, la inexistencia de una política de seguridad de Estado, no la de una administración partidista, es una condición que ha hecho posible un mayor grado de autonomía de policías, militares y traficantes respecto del poder político. Partidos distintos en administraciones municipales, estatales y federales se enfrentan a un mismo problema en gran parte del país, pero algunos evaden su responsabilidad inmediata y todos son rehenes de un paradigma punitivo que reproduce constantemente y de manera creciente aquello que pretende resolver.

En el discurso político se presenta el fenómeno del tráfico de drogas, y a partir de los años noventa de la delincuencia organizada —con la introducción en el artículo 16 de la Constitución de la noción de delincuencia organizada (1993) y la promulgación en 1996 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada—, como algo completamente desligado del poder político, como un asunto de “manzanas podridas” en las corporaciones coactivas, de malos elementos que han sido corrompidos por el poder económico de los traficantes y otros delincuentes o amenazados para apoyarlos en sus actividades ilícitas. Se olvida que los jefes policiacos no se autonombran en los puestos de mando, y que las corporaciones que encabezan no se dirigen solas. Habrá sin duda estados de la federación donde el ejecutivo local no tenga control sobre sus corporaciones policiacas y éstas, operadas por civiles o militares retirados o con licencia, sean más proclives a responder a los intereses del mejor postor, como fuerzas mercenarias y no de protección a la población. Y habrá otros donde no hay duda que el ejecutivo tiene y mantiene las riendas del poder. Por comisión u omisión el poder político en sus distintos niveles no puede desligarse de la responsabilidad que le corresponde en la expansión del fenómeno del tráfico de drogas y otros delitos y en la violencia asociada.

¿Qué significa esta reconfiguración del campo político para las organizaciones de traficantes? Que quienes pueden proporcionar protección para sus actividades, o con quienes se pueden asociar, o a quienes hay que ame-

nazar, corromper o eliminar forman parte de las estructuras de poder político que gobiernan en diferentes partes del país. En otras palabras, las posibilidades de asociación, de proporcionar protección, o las probabilidades de corrupción están diferencialmente distribuidas según las posiciones de gobierno que ocupan los distintos partidos políticos en el territorio nacional y su importancia estratégica para el negocio de las drogas ilegales y otros delitos.

Según el mapa político de México después de las elecciones del 4 de junio de 2017, el PRI gobierna en 14 estados, el PAN en ocho, el PRD en cuatro, la alianza PAN-PRD en 4, el PVEM en uno, y en otro más un independiente. Si se hace un cruce de ese mapa con el de los cultivos ilícitos,<sup>16</sup> se observa que la producción de marihuana y amapola en el país se concentra en estados gobernados por el PRD, el PRI y el PAN. Cualesquiera que sean los puertos, cruces fronterizos y pistas aéreas por donde se introduce cocaína y precursores químicos a México, así como las rutas para transportar por vía terrestre hacia la frontera con EU distintas drogas, ya sea marihuana, cocaína, heroína o metanfetaminas, o para distribuirlas en mercados locales, las organizaciones criminales deben operar en estados y municipios donde las posiciones de gobierno están en manos de diferentes partidos políticos. En la frontera sur hay gobiernos del PRD, el PRI y el PVEM; en el Golfo, PRI, PRD y PAN; en el Pacífico, PRI, PRD y PAN; en la frontera norte, PRI, PAN y un independiente. Esta situación significa que quien está en posición de gobierno está potencialmente en posición de otorgar protección. O visto de otra manera, a quienes tienen que sobornar los traficantes para poder introducir, transportar y distribuir las drogas son a quienes detentan posiciones de gobierno en los territorios atravesados por las rutas y lugares de producción, tráfico y consumo. El poder político está diferencialmente distribuido en los estados y la composición política dentro de los mismos dista de ser homogénea. En este sentido, todos los partidos tienen corresponsabilidad.

El poder político ya no tiene la misma capacidad que en la época del partido de Estado para operar de facto como el árbitro en el campo del tráfico de drogas, a través de corporaciones político-policíacas, tipo DFS, con poder delegado de vida y muerte e impunidad garantizada para sus miembros. Pero tampoco en el campo del tráfico de drogas existe una organización, una coalición —ni “cártel” o “federación” según la fantasía nominativa convertida en “sentido común” de policías, periodistas e incluso algunos académicos que han renunciado al rigor epistemológico— que predomine sobre

<sup>16</sup> Véase <[http://www.milenio.com/politica/mapa\\_politico-gubernaturas-quien\\_gobierna\\_en\\_mexico-elecciones-2017\\_5\\_970752921.html](http://www.milenio.com/politica/mapa_politico-gubernaturas-quien_gobierna_en_mexico-elecciones-2017_5_970752921.html)>; UNODC/México, Gobierno de la República, *México: monitoreo de cultivos de amapola 2014-2015*, junio de 2016.

las demás de tal forma que pueda imponerles claramente reglas del juego por las buenas o las malas. Hay una lucha permanente por la hegemonía. No hay grandes organizaciones cuyos tentáculos abarquen hasta el último vendedor callejero de la droga, y por lo mismo no tienen capacidad para controlar la violencia más allá de ciertos límites e intereses estratégicos en la competencia con jugadores de su mismo nivel.

Debido a la lucha por la hegemonía, las organizaciones han entrado en un nivel de competencia en el uso de la violencia acorde con la nueva situación de mayor autonomía relativa respecto del poder político y de la inclusión de militares y ex militares en sus filas. Cambios cualitativos en el sistema político y una estrategia centrada en la participación de militares en la lucha antidrogas, y no únicamente la captura de ciertos líderes y la desarticulación de algunas redes como asegura el discurso oficial, son condiciones de posibilidad para la reconfiguración de las organizaciones criminales y el empleo cada vez más frecuente de técnicas de tortura y mutilación de alto impacto psicológico, que pretenden disuadir y minar la voluntad del adversario para reducir al máximo la probabilidad de enfrentamiento directo mediante actos de terror, espeluznantes, de inspiración *gore*. No es indispensable ser ex GAFE, ex Kaibil o miembro de alguna Mara para llevar a cabo ese tipo de acciones. El precedente de lo ocurrido a la esposa del Héctor Palma (decapitación), o los casos de disolución de cuerpos en ácido reportados en años anteriores así lo indican. Pero las personas preparadas de manera profesional para la guerra, la lucha contrainsurgente, y fuera de la institución que las formó, parecerían tener menos frenos morales y psicológicos para aniquilar al enemigo por cualquier medio, para romper barreras mentales y experimentar en el cuerpo de éste los propios límites, la imaginación desquiciada. Si no disuade o derrota al adversario, lo obliga a competir en el mismo campo de juego con las reglas que introduce y cuyo límite es la propia locura o la autocontención de los contrincantes, y no tanto las acciones del Estado para hacer cumplir la ley. Otro más de los efectos “colaterales” de la participación militar en la lucha antidrogas.

Las instituciones de seguridad y procuración de justicia que heredó de administraciones anteriores el presidente Calderón (2006-2012), no permitían ser optimistas en cuanto a la capacidad de su gobierno no sólo para contener los embates de las organizaciones criminales, sino para imponer claramente la autoridad del Estado. La falta de acuerdos políticos sustantivos en la administración Fox y las difíciles y polémicas circunstancias en las que Calderón llegó a la presidencia, prefiguraban la continuidad de un escenario de confrontación política que no permitiría en el corto plazo lograr los acuerdos necesarios para reformar y consolidar las instituciones de seguridad y procuración de justicia, por lo menos. Además, desde la adminis-

tración Zedillo, las fuerzas armadas habían empezado a jugar un papel cada vez más importante en la estrategia antidrogas, en el ocaso del sistema de partido de Estado y los inicios de la transición democrática. Calderón decidió acelerar esa tendencia con la esperanza de contener el avance de las organizaciones criminales y su belicosidad. El enemigo resultó ser más tenaz que lo esperado. Las organizaciones criminales intensificaron las agresiones entre ellas, contra policías, militares y funcionarios de seguridad, y además contra la sociedad civil. La presencia masiva de militares y policías en varios estados del país no fue suficiente para inhibir los negocios de la delincuencia organizada ni la capacidad de sus miembros para corromper, generar violencia y condiciones de ingobernabilidad.

La política de seguridad de la administración Calderón privilegió el empleo de las fuerzas armadas. Los operativos militares que se realizaron en distintas partes del país respondieron a una estrategia de contragolpe, de intento de disuasión, de contención de la violencia entre organizaciones criminales y la ejercida por éstas contra representantes de la ley y la sociedad civil, más que a un trabajo de inteligencia eficaz que habría implicado desarticulación de las redes que sostienen a las organizaciones y una disminución sustantiva de su capacidad de matar. La administración federal pretendió superar en número, equipamiento y armamento a esas organizaciones, mostrar su fuerza en las calles y disuadirlas para que disminuyera el número de asesinatos. Las autoridades del gobierno federal afirmaron que el aumento de la violencia era un indicador del éxito de la estrategia y síntoma de la desesperación de los criminales por los decomisos, las capturas y la persecución de la que fueron objeto. En realidad fue una estrategia claramente fallida, un ejemplo de la falta de prevención ante el escalamiento de la violencia esperada, y una muestra evidente de la debilidad de las instituciones de seguridad del Estado. Por lo menos en esto último no hubo un solo gobernador que sostuviera lo contrario, ni que se caracterizara por ser autocrítico.

El PRI regresó a la presidencia en 2012. Las medidas iniciales del presidente Enrique Peña fueron anunciadas en la II Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública,<sup>17</sup> llevada a cabo el 17 de diciembre de 2012: concentrar más atribuciones en la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la cual se encargaría de las funciones de seguridad pública, se reorganizaría la Policía Federal, y se crearía la Gendarmería Nacional, inicialmente con 10 mil elementos, también bajo la responsabilidad de esa secretaría. Asimismo hizo un reconocimiento al apoyo de las fuerzas armadas a la seguridad y dijo que continuarían en esa tarea hasta que no se consolidaran y reestructura-

<sup>17</sup> Véase Presidencia de la República, II Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, 17 de diciembre de 2012.

ran las policías estatales. El titular de la SEGOB, Miguel Ángel Osorio, señaló que la inseguridad era el problema que más lastimaba a la sociedad y percibido como el más importante a resolver. Peña y su equipo empezaron a construir un discurso en el que mostraban a la administración Calderón como carente de una visión más amplia y reducían sus acciones en asuntos de seguridad a sólo una “estrategia” del gobierno federal; mientras que ellos, que desde su perspectiva sí sabían cómo hacer las cosas y tenían amplitud de miras, habían logrado, en su imaginación, dar el salto cualitativo hacia una política de seguridad de Estado. Desde los primeros días de gobierno el discurso oficial de la administración Peña redujo las referencias a la violencia y se concentró más en el pacto político, en varias reformas como la educativa, energética, financiera y la de telecomunicaciones. La realidad violenta en el país no se modificó de manera sustantiva aunque no fuera prioritaria en el discurso. Se intentaba cambiar la percepción, pero la realidad se impuso.

A finales de 2017, el balance de la administración Peña en seguridad y justicia no era mejor que el de Calderón. La presencia militar continuó, al igual que las tasas elevadas de homicidios dolosos, la violación de derechos humanos, los secuestros, las extorsiones, el robo de hidrocarburos, el robo con violencia a negocios y transeúntes, el robo de autos, los asesinatos de alcaldes, escándalos de corrupción, ex gobernadores sujetos a proceso penal por delincuencia organizada y defraudación fiscal, entre otros delitos, y un alto porcentaje de percepción de inseguridad entre la población mayor de 18 años. En octubre de 2017, un informe de la DEA señaló que había seis grandes organizaciones criminales transnacionales mexicanas que representaban la mayor amenaza en asuntos de drogas para EU. La PGR dijo que eran nueve.<sup>18</sup> Los que se vanagloriaban de saber hacer las cosas resultaron ser unos habladores.

La mayor parte de las sustancias psicoactivas ilegalizadas que se producen y pasan por México van hacia el mercado del norte. La mayor parte de las armas de los traficantes mexicanos vienen de EU, país que consume y produce drogas y armas. Sin embargo, las organizaciones criminales transnacionales que operan en su territorio, incluso las mexicanas, no afectan de la misma manera la capacidad de ese país para combatir las y contenerlas. Estados Unidos no ha controlado ni controla el consumo interno de drogas y

<sup>18</sup> Véase, por ejemplo: Centro Prodh, *Perpetuar el fallido modelo de seguridad*, julio de 2017; y los textos publicados en los portales de Causa en Común (<<http://causaencomun.org.mx/v2/>>); México Unido contra la Delincuencia, A.C. (<<http://www.muco.org.mx/>>); México Evalúa (<<http://mexicoevalua.org/>>); Insyde (<<http://insyde.org.mx/>>); DEA, *National Drug Threat Assessment 2017*, octubre de 2017; Dennis A. García, “Mexicanos dominan el mercado mundial de la droga”, *El Universal*, 11 de noviembre de 2017.

cada vez menos la producción dentro de su territorio. México tampoco. Las instituciones de seguridad y procuración de justicia son más eficientes en EU y la corrupción es menor y más controlada. Sus instituciones son sólidas. Es ahí donde está la diferencia esencial. EU es una democracia avanzada y México una democracia joven y frágil. Se pretende que México logre en muy poco tiempo consolidar instituciones democráticas que le permitirían contener mejor los ataques de la delincuencia organizada. Un objetivo válido en sí mismo. Para ello se han establecido mecanismos de cooperación entre los dos países en diferentes momentos, que han tenido como objetivo explícito incidir en la capacidad del Estado para enfrentar esos retos. Lo que no se ha discutido entre los dos países es la política prohibicionista, misma que alimenta el poderío de las organizaciones de traficantes. No hay el más mínimo intento de modificar esa política. El de las drogas es el mercado ilegal con mayores niveles de violencia en el país. Mejorar las capacidades del Estado puede reducir y contener mejor esa violencia. Pero la modificación de la política prohibicionista también. Sin embargo, los esfuerzos se concentran en una sola de las posibilidades, y a veces en propuestas de descriminalización de la llamada dosis personal de ciertas drogas, o de la marihuana para usos medicinales. Insuficientes, sin duda, para la complejidad del problema. Hasta el momento no hay grandes potencias mundiales que propongan el fin del prohibicionismo, con regulaciones similares a las existentes para otras sustancias de gran consumo en el mundo como el tabaco y el alcohol, que concreten ese planteamiento en su propio territorio y lo lleven a la Asamblea General de la ONU con miras a un cambio radical del paradigma punitivo vigente. Un escenario deseable, pero más improbable en lo inmediato que el de enviar contingentes militares a vigilar y patrullar las calles, y a perseguir traficantes en aquellos países productores o de tránsito cuyas instituciones civiles no han sido capaces de responder a las necesidades de seguridad de la población. Parecería que una estrategia que incluyera de manera simultánea no sólo en el discurso sino en la práctica, por ejemplo, un esquema regulatorio con énfasis en los derechos humanos, la salud, la seguridad y la justicia, por lo menos, es impensable para la clase política que decide estos asuntos. Hay también posiciones ortodoxas entre quienes defienden o rechazan la participación militar contra la delincuencia organizada. Unos no quieren saber nada que tenga que ver con el fin del prohibicionismo en asuntos de drogas, y otros rechazan la presencia militar por principio, a pesar de la evidencia y el escalamiento del nivel de las agresiones, la voluntad de poder de las grandes organizaciones criminales y la debilidad de las instituciones policiales. Hay también quienes privilegian su animadversión hacia el presidente, su partido y los militares por encima del análisis del reto y peligro que representa para el Estado mexicano la fuerza expansiva y ex-



tremadamente violenta de las organizaciones criminales. En su visión, el presidente, ya sea Calderón o Peña, es más culpable de las muertes por haber privilegiado una estrategia punitiva, que las propias organizaciones criminales por haber matado a tanta gente entre sus semejantes, pero también a policías, militares y civiles. Hay sin duda responsabilidades de ambas partes, de agentes estatales y no estatales. Reconocerlo no demerita la crítica necesaria y fundada a los errores graves y a la ineficacia de quienes dicen gobernar.

Sin cambios radicales en el sistema internacional que prohíbe ciertas drogas y alimenta a los grupos criminales, y en escenarios de regresión autoritaria y mesianismos, urge que los diferentes partidos políticos en el país dejen de lado sus intereses particulares y contribuyan a la creación de las condiciones para contener a los violentos transgresores de la ley, y a la recuperación de la confianza de la población en sus instituciones. La sociedad civil organizada ya ha avanzado en la crítica constructiva y en las propuestas.

#### ALGUNAS OPCIONES

En el marco de la reconfiguración política del país, todos los partidos políticos, solos o en coalición, tienen posiciones de gobierno y tres opciones frente a las peligrosas organizaciones criminales, algunas de las cuales tienden cada vez más al ejercicio de estrategias de tipo mafioso-paramilitar: hacer un frente común para aplicar la ley, lo cual implicaría la creación de una política de seguridad de Estado en la que todos asumen su responsabilidad y suman fuerzas; establecer relaciones estratégicas de beneficio mutuo entre grupos políticos gobernantes y organizaciones delictivas; no hacer nada y dejar que las organizaciones delictivas impongan sus reglas. Las dos últimas implican consolidación de relaciones autoritarias y de corrupción en detrimento de la sociedad. No existen las organizaciones criminales democráticas, tampoco soluciones inmediatas para convertir a México en una democracia sólida, retirar a las fuerzas armadas en el corto plazo, ni legalizar las drogas actualmente prohibidas. Lo anterior no significa la inacción ni el abandono de esos tres objetivos, por lo menos.

Es necesario equilibrar el presupuesto dedicado a la seguridad y el relacionado con la educación, investigación, prevención del consumo y el tratamiento de adictos, con miras a invertir la relación en el mediano y largo plazo; crear políticas de empleo para jóvenes y población campesina, la población más vulnerable donde los traficantes y otros delincuentes encuentran su inagotable ejército de reserva. Habría que explorar la pertinencia de posibles cultivos alternativos.

En la relación con EU, el gobierno mexicano y la clase política tendrían que definir hasta dónde están dispuestos a llegar en la cooperación bilateral, en asuntos como la Iniciativa Mérida y otras medidas como las sugeridas por el Comando Norte, que implican un reforzamiento de las acciones militares contra la delincuencia organizada con una mayor influencia de militares estadounidenses en México, además de la de agentes de diversas instituciones de seguridad civiles, que la que ha habido hasta ahora.

En el plano multilateral, se pueden aprovechar los resquicios de las convenciones internacionales sobre drogas de la ONU y tratar de modificarlas a través de la presión de la sociedad civil organizada y bien informada sobre el gobierno mexicano para que ejerza una diplomacia inteligente y arriesgada, en colaboración con países menos ortodoxos en asuntos de drogas que han mostrado voluntad para contribuir a cambiar el régimen prohibicionista internacional. De lo contrario, seguiremos pagando con altos niveles de violencia y ríos de sangre, los errores cada vez más costosos de una estrategia sin resultados positivos cuyos fundamentos se empezaron a diseñar hace poco más de un siglo.